

# **Stand, Wandel und Gebrauch der Institutionen der direkten Demokratie im Bund 1970-1997**

## **Teil II. 1.)**

**MICHAEL BÜTZER**

Genf, den 20. Dezember 1997

## Die direkte Demokratie auf Bundesebene

### Teil II

MICHAEL BÜTZER: II.1.)

*Stand, Wandel und Gebrauch der Institutionen der  
direkten Demokratie im Bund 1970-1997*

ALEXANDER TRECHSEL:

*Annexe 3: Démocratie directe en Suisse:  
l'élite politique victime des droits populaires?*

*Enclosure 4: Switzerland: the referendum and initiative  
as a centerpiece of the political system*

Genf, den 20. Dezember 1997

## **Stand, Wandel und Gebrauch der Institutionen der direkten Demokratie im Bund 1970-1997**

---

<b>I. Verfassungskontext</b>	<b>2</b>
<b>II. Referenden</b>	<b>3</b>
<b>1. Verfassungsreferenden</b>	<b>3</b>
1.1 Obligatorisches Verfassungsreferendum bei Totalrevision	3
1.2 Obligatorisches Verfassungsreferendum bei Teilrevisionen	3
1.3 Obligatorisches Verfassungsreferendum bei sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüssen, die sich nicht auf die Verfassung stützen	3
<b>2. Gesetzesreferenden</b>	<b>4</b>
2.1 Fakultatives Gesetzesreferendum	4
<b>3. Staatsvertragsreferenden</b>	<b>4</b>
3.1 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum	4
3.2 Fakultatives Staatsvertragsreferendum	5
<b>4. Grundsatzreferendum</b>	<b>5</b>
4.1 Obligatorisches Grundsatzreferendum zur Opportunität einer Totalrevision der Verfassung	5
<b>III. Initiativen</b>	<b>6</b>
<b>1. Verfassungsinitiativen</b>	<b>6</b>
1.1 Initiative auf Totalrevision der Verfassung	6
1.2 Initiative auf Teilrevision der Verfassung	6
<b>IV. Gegenvorschlag zu Initiativen</b>	<b>7</b>
<b>V. Institutioneller Wandel</b>	<b>7</b>
<b>VI. Gebrauch und Erfolg der Volksrechte</b>	<b>11</b>
<b>VII. Schlussfolgerungen</b>	<b>15</b>
<b>VIII. Bibliographie</b>	<b>18</b>

## I. Verfassungskontext

Die im Jahre 1970 geltende Bundesverfassung wurde von Volk und Ständen am 19. April 1874 gutgeheissen und trat auf Beschluss des Parlamentes am 29. Mai 1874 in Kraft<sup>1</sup>. Sie ist das Resultat der ersten und zugleich einzigen Totalrevision der Gründerverfassung aus dem Jahre 1848, durch welche der Bundesstaat Schweiz geschaffen worden ist. Allerdings haben Volk und Stände seither den Verfassungstext mehr als hundertdreissig Mal geändert<sup>2</sup>, wovon die meisten Änderungen in den letzten drei Jahrzehnten stattfanden. Diese Teilrevisionen haben die Verfassung in vieler Hinsicht unübersichtlich und kompliziert gemacht.

Die Bemühungen bezüglich einer Reform der Bundesverfassung in den letzten 30 Jahren standen deshalb ganz im Zeichen einer Totalrevision. Diese sollte die Bundesverfassung verständlicher und übersichtlicher machen, sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht. Wie schwer es die betroffenen Akteure aber haben, diese Totalrevision voranzutreiben, wird aus dem langjährigen Verfahren und den damit verbundenen Kontroversen ersichtlich<sup>3</sup>. Der Wille zu einem rascheren Vorgehen hing allzuoft von der politischen Wetterlage ab, welche das parlamentarische Milizsystem meist schon ausreichend belastete.

Wie schon bei früheren Vorhaben betrifft ein wichtiger Teil des aktuellen Totalrevisionentwurfes der Bundesverfassung das Kapitel der Volksrechte. Nach Blaser (1997: 2) handelt es sich sogar um das « einzige konstante Objekt in allen vier bisherigen Vorhaben zur Totalrevision ». Dies erklärt sich durch den Umstand, dass die Schweiz wohl das einzige Land der Welt ist, in dem die direktdemokratischen Institutionen (vor allem das Referendum) das politische Leben bestimmen (Kobach 1994: 98) und das gesamte politische System massgebend beeinflussen (Kriesi 1995: 80). Reformvorschläge bezüglich dieser Institutionen stossen daher oftmals auf Kritik, besonders in einem Umfeld sozialer und wirtschaftlicher Krisen (Blaser 1997: 66). Das Problem Reformen durchzuführen wird zudem durch den politischen Diskurs erschwert, in welchem versucht wird, den « Status quo zu zelebrieren »

---

<sup>1</sup> Vorwort der Bundesverfassung

<sup>2</sup> vgl.: <http://www.parlament.ch/newpd/D/NEWS/INDEX20.HTM>

<sup>3</sup> Ich denke im besonderen an die langjährigen Vernehmlassungsverfahren und das zähe Vorankommen der Grundsatzdiskussionen in den Räten (siehe z.B.: *Année politique suisse* 1985: Kapitel Grundlagen der Staatsordnung), die immer wieder durch aktuellere Probleme aufgeschoben wurden.

(Kriesi 1995: 9).

Was den Gebrauch der Volksrechte betrifft, so war in den letzten drei Jahrzehnten eine überdurchschnittlich hohe Tätigkeit zu verzeichnen (Trechsel und Kriesi 1995). Inwieweit sich dieses Verhalten auf die Verfassung auswirkte, möchte ich mit einer Analyse des institutionellen Wandels der Volksrechte auf Bundesebene von 1970 bis 1997 darstellen. Ich unterscheide hierbei Initiative und Referendum wie Trechsel (1997) nach dem Urheber des Textes, über den man abstimmt.

## **II. Referenden**

### **1. Verfassungsreferenden**

#### **1.1 Obligatorisches Verfassungsreferendum bei Totalrevision**

Seit 1874 bestimmt Artikel 123 Abs. 1 BV unverändert, dass « die revidierte Bundesverfassung ..... » in Kraft tritt, « wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen » ist.

#### **1.2 Obligatorisches Verfassungsreferendum bei Teilrevisionen**

Das gleiche Verfahren wie bei der Totalrevision wird auch bei Teilrevisionen der Bundesverfassung (§123 Abs. 1 BV) angewandt. Dieser als Grundpfeiler des schweizerischen Staatsrecht geltende Artikel, welcher schon seit 1848 existiert, wurde seither nicht mehr in Frage gestellt (Auer 1991: 56).

#### **1.3 Obligatorisches Verfassungsreferendum bei sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüssen, die sich nicht auf die Verfassung stützen**

Durch die Volksinitiative « für eine Rückkehr zur direkten Demokratie », welches das Volk (50.7 % Ja - Stimmen) und die Stände (11 3/2) am 11.9.1946 äusserst knapp annahm, trat am 28. Oktober desselben Jahres ein neuer Artikel 89bis in Kraft. Dessen Absatz 3 sieht vor, dass « die sofort in Kraft gesetzten Bundesbeschlüsse, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung von Volk und Ständen genehmigt werden (müssen); andernfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft

und können nicht erneuert werden ». Die Initiative wurde aus Reaktion auf die in der Wirtschaftskrise der 30er Jahre übermässig benutzte Dringlichkeitsklausel lanciert (Kriesi 1995, 81), welche sowohl die Opposition als auch eine mögliche Volksabstimmung umging (Grisel 1997: 289). Der Artikel, der bis heute nicht geändert wurde, hat den Vorteil, dass bei dringlichen, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen sowohl ein sofortiges Inkrafttreten als auch ein Volksentscheid (mit aufhebender Wirkung) möglich sind (Aubert 1983: 63).

## ***2. Gesetzesreferenden***

### **2.1 Fakultatives Gesetzesreferendum**

Das fakultative Gesetzesreferendum ist in § 89 Abs. 2 der Bundesverfassung von 1874 geregelt. Vor dem 26.12.1977 waren « Bundesgesetze sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ... dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30'000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird ». Am 25.9.1977 stimmten das Volk (57.9%) und die Stände (15 6/2) einer Erhöhung der notwendigen Unterschriftenzahl auf 50'000 zu. Die Sammelfrist der Unterschriften betrug vor dem 1. April 1997 90 Tage von der letzten amtlichen Veröffentlichung<sup>4</sup> an, seither beträgt sie 100 Tage (Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1)).

Das fakultative Gesetzesreferendum dehnt sich seit dem 28. Oktober 1946 ebenfalls auf § 89bis Abs. 2 aus, bei welchem « die sofort in Kraft gesetzten Beschlüsse ein Jahr nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft (treten), soweit sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volke gutgeheissen wurden; in diesem Falle können sie nicht erneuert werden ».

## ***3. Staatsvertragsreferenden***

### **3.1 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum**

Diese Institution wurde erst am 5. Mai 1977, durch die deutliche Annahme des Gegenvorschlages zu einer Initiative der Nationalen Aktion vom 13. März 1977, eingeführt. Der neue Absatz 5 von § 89 verlangt, dass « der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu

---

<sup>4</sup> Falls die amtliche Veröffentlichung nicht in allen Sprachen gleichzeitig erscheint (Grisel 1997: 295).

supranationalen Gemeinschaften .... der Abstimmung des Volkes und der Stände (untersteht) ».

### **3.2 Fakultatives Staatsvertragsreferendum**

1970 galt der am 16.4.1921 in Kraft getretene § 89 Abs. 3 lit. a BV, der « unbefristete und unkündbare völkerrechtliche Verträge » dem fakultativen Referendum gemäss Art. 89 Abs. 2 unterstellt. In der oben erwähnten Abstimmung vom 13. März 1977 wurden zudem völkerrechtliche Verträge, die « den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen » (Abs. 3 lit. b) oder « eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen » (Abs. 3 lit. c) neu § 89 Abs. 2 unterstellt. Ausserdem wurde nebst dieser ordentlichen Form auch noch eine ausserordentliche Form eingeführt: Der neue Absatz 4 gibt den beiden Räten die Möglichkeit, « weitere völkerrechtliche Verträge Absatz 2 » zu unterstellen<sup>5</sup>. Diese Bestimmung soll den Räten die Möglichkeit geben, auch solche Verträge dem Referendum unterstellen zu können, die nicht explizit unter Abs. 3 lit. a und 3 lit. b aufgeführt sind (Grisel 1997: 304).

## **4. Grundsatzreferendum**

### **4.1 Obligatorisches Grundsatzreferendum zur Opportunität einer Totalrevision der Verfassung**

1970 galt Artikel 120 Abs. 1 BV, der bestimmt, dass bei Unstimmigkeit der Räte über die Opportunität einer Totalrevision eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss, bei der ein Volksmehr zur Annahme genügt. Interessant ist, dass, bei Annahme des Referendums durch ein Volksmehr, die beiden Räte aufgelöst und Neuwahlen angesetzt werden (Abs. 2). Das Parlament ist dann beauftragt eine neue Verfassung auszuarbeiten, welche dem obligatorischen Referendum unterliegt. Gleichzeitig erhält das Volk indirekt die Möglichkeit die Regierung abzusetzen, da gemäss Art. 96 Abs. 2 « bei Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates ... auch eine Gesamterneuerung des Bundesrates (stattfindet) ».

---

<sup>5</sup> Jedoch nur durch Beschluss beider Räte.

### III. Initiativen

#### 1. Verfassungsinitiativen

##### 1.1 Initiative auf Totalrevision der Verfassung

Wie im Kapitel « Grundsatzreferendum » erwähnt, können 100'000 Stimmbürger<sup>6</sup> verlangen, dass vom Parlament eine neue Verfassung ausgearbeitet wird (Art. 120 Abs. 1 BV). Diese seit dem Jahre 1848 bestehende Institution löst - wie oben erwähnt - ein besonderes Verfahren aus, bei welcher das Volk zuerst über das Prinzip abstimmt, dann, im Falle einer Annahme, das Parlament neu wählt und sich letztlich über den Verfassungsentwurf äussert.

##### 1.2 Initiative auf Teilrevision der Verfassung

In Absatz 2 von Art. 121 BV (seit dem 29. Juli 1891 in Kraft) ist festgehalten, dass « die Volksanregung ... das von 100'000<sup>7</sup> stimmberechtigten Schweizer Bürgern gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung (umfasst) ». Die Initiative muss die Einheit der Materie einhalten (Abs. 3) und kann « in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden » (Abs. 4).

Falls ein Initiative in der Form der allgemeinen Anregung eingebracht wurde und die Räte dem Begehren nicht zustimmen, so kommt es zu einer Grundsatzabstimmung über den Initiativtext<sup>8</sup>, und, sofern die Mehrheit der stimmenden Schweizer Bürger sich bejahend ausspricht, muss die « Revision von der Bundesversammlung im Sinne des Volksbeschlusses an die Hand (genommen werden) » (Abs. 5)<sup>9</sup>.

Beim ausgearbeiteten Entwurf nehmen die Räte Stellung und können gegebenenfalls einen Gegenvorschlag unterbreiten. Die Vorlagen werden sodann Volk und Ständen vorgelegt (Abs. 5 und 6).

---

<sup>6</sup> Vor dem 26.12.1977 waren nur 50'000 Unterschriften notwendig (Abstimmung vom 25.9.1977).

<sup>7</sup> Vor dem 26.12.1977 waren nur 50'000 Unterschriften notwendig (Abstimmung vom 25.9.1977).

<sup>8</sup> Und zwar spätestens neun Monate nach der Schlussabstimmung in den Räten (Art. 74 Abs. 1 BPR).

<sup>9</sup> Es handelt sich dabei nicht um ein Grundsatzreferendum in unserem Sinne, da das Volk direkt über den Initiativtext abstimmt.



## IV. Gegenvorschlag zu Initiativen

Seit der Einführung von Art. 121 BV sind die Räte durch Absatz 6 ermächtigt einen direkten oder indirekten<sup>10</sup> Gegenvorschlag zu einer ausgearbeiteten Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung vorzulegen. Bis zur Einführung von Artikel 121bis am 5. April 1987<sup>11</sup> konnten sich die Stimmbürger jedoch nur zu einer Vorlage positiv äussern, was nach der Meinung von Kritikern der Volksmeinung nur beschränkt gerecht wurde (Grisel 1997: 264). Seither ist ihnen mit Absatz 1 des neuen Artikles mit der Einführung der Stichfrage die Möglichkeit des doppelten « Ja » gegeben. Werden sowohl Initiative als auch Gegenvorschlag angenommen, entscheidet die Stichfrage über die einzuführende Variante (Abs. 3).

## V. Institutioneller Wandel

Die von meiner Studie betrachtete Zeitspanne ist durch keine grundlegenden institutionellen Neuerungen gekennzeichnet. Zwar wurde das Staatsvertragsreferendum erweitert, doch ist, ausser der Stichfrage beim Gegenvorschlag, keine wirklich neue Institution eingeführt worden. Die wichtigsten Änderungen beschränken sich auf die Abstimmungszulassung und das Abstimmungsverfahren, wobei es in diesen beiden Gebieten zu wichtigen Entscheiden kam.

Im Ganzen habe ich neun relevante Änderungen festgehalten, von denen fünf die Verfassung und vier die Gesetzgebung betreffen. Einerseits handelte es sich zweimal um die Einführung neuer Artikel (Art. 121bis BV), beziehungsweise neuer Absätze (Art. 89 Abs. 3 lit. b, 3 lit. c, , 4, 5 BV) und dreimal um Verfassungsänderungen bezüglich Artikel des Stimmrechtes (Art. 74 Abs.1 und Abs. 2 BV) und der Unterschriftenzahl (Art. 89, 89bis, 120 und 121 BV). Andererseits wurde zweimal ein neues Gesetz eingeführt (Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5) und Bundesgesetz über die politischen Rechte (SR 161.1)) und zweimal kam es zu nennenswerten Revisionen des BG über die politische Rechte. Im Folgenden möchte ich alle bedeutungsvollen Änderungen kurz erläutern.

---

<sup>10</sup> Details betreffend dieser Unterscheidung in: Grisel 1997: 261-263

<sup>11</sup> Durch die Volksabstimmung des selben Tages, in der Volk (63.3% Ja-Stimmen) und Stände (18 6/2) dem Vorschlag zustimmten.

## 1971

In der Abstimmung vom 7. Februar 1971 entschieden sich Volk (65.7%) und Stände (14 3/2), das Frauenstimmrecht in Bundesangelegenheiten einzuführen (Art. 74 Abs. 1 BV)<sup>12</sup>. Obwohl dieses Recht bereits in neun Kantonen bestand, übertraf das klare Resultat vielerorts die Erwartungen (*Année politique suisse* 1971). Das klare Ergebnis veranlasste mehrere Kantone dem Bund zu folgen, doch dauerte es schliesslich noch 20 Jahre bis auch der letzte Kanton den Frauen das Stimmrecht gewähren musste (BGE 116 I a 359, Rohner). Anlässlich der Einführung des Frauenstimmrechts wurden auch andere Fragen zu den Volksrechten aufgeworfen, so zum Beispiel die Erhöhung der Unterschriftenzahl, das Ausländerstimmrecht oder das Stimmrechtsalter 18. Es waren folglich auch diese Themen, auf welche sich das Hauptaugenmerk richten sollte.

## 1977

Im Jahr 1977 konnten sich erstmals die Auslandschweizer an den Abstimmungen beteiligen. Auf den 1. Januar trat nämlich das neue « Gesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer » in Kraft, welches allen Auslandschweizern die Möglichkeit gab, auf Schweizer Boden ihre politischen Rechte auszuüben.

Die wohl bedeutendsten Neuerungen in der untersuchten Zeitspanne betrafen aber zwei andere Vorlagen, nämlich die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums und die Erhöhung der Unterschriftenzahl von Referendum und Initiative. Am 13. März konnten sich die Stimmbürger über eine Initiative der Nationalen Aktion zum Staatsvertragsreferendum äussern. Die Initiative, welche dem schweizerischen Recht den Vorrang über das internationale Recht bringen sollte, wurde klar verworfen. Der weniger weit gehende Gegenvorschlag des Parlamentes für einen Ausbau des Staatsvertragsreferendums wurde, wohl mehr als Konsequenz der Absage an die Initiative (*Année politique suisse* 1977), gutgeheissen<sup>13</sup>. Ein halbes Jahr später, genauer am 25. September, segneten Volk und Stände jedoch auch eine Einschränkung der Volksrechte ab - die Erhöhung der Unterschriftenzahlen<sup>14</sup>. Diese kam zum einen durch die Einführung des Frauenstimmrechts zustande, das

---

<sup>12</sup> In Kraft seit dem 16.3.1971.

<sup>13</sup> vgl.: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19770313/det267.html>

<sup>14</sup> vgl.: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19770925/index.html>

die Zahl der Stimmberechtigten mehr als verdoppelte. Zum anderen spielte der rege Gebrauch der Volksrechte in den siebziger Jahren und der damit entstandene Druck auf die Behörden eine entscheidende Rolle (Kriesi 1995: 82). Mit diesem Schritt sollte, nach dem damaligen Willen von Bundesrat und Parlament, den Volksrechten ihre ursprüngliche Funktion zurückgegeben werden, damit diese sich wieder auf das wichtigste beschränkten (Kriesi 1995: 83).

Noch im gleichen Jahr (4. Dezember) wurde vom Volk das Bundesgesetz über die politischen Rechte angenommen<sup>15</sup>. Durch das neue Gesetz (in Kraft seit dem 1.7.1978) wurden fortan die wesentlichen Bestimmungen über Volksrechte im Bund in einem einzigen Erlass zusammengefasst. Da die Bundesverfassung dem neuen Gesetz relativ enge materielle Schranken setzte, kam es zu keinen spektakulären Neuerungen<sup>16</sup>. Neu eingeführt wurden: amtliche Erläuterungen zu den Abstimmungen, eine Einreichungsfrist für Initiativen auf 18 Monate nach der Veröffentlichung im Bundesblatt, eine vorbehaltlose Rückzugsklausel für Initiativen, sowie verschiedene kleinere Änderungen (Amstad 1978: 91 ff).

#### 1987

Nach 1977 dauerte es zehn Jahre bis es zum nächsten nennenswerten Wandel der Volksrechte kam. Mit der Vorlage vom 5. April 1987<sup>17</sup> wurde ein neues Abstimmungsverfahren bei Volksabstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag eingeführt. Das Argument der Ungerechtigkeit des alten Systems, bei dem veränderungswillige Stimmende auf Initiative und Gegenvorschlag aufgeteilt wurden, trug in entscheidendem Masse zur deutlichen Annahme bei (Anneé politique suisse 1987: Ausbau der Volksrechte). Als Entscheidmotiv stand für die grosse Mehrheit der Stimmenden also nicht der Ausbau der Volksrechte an sich im Vordergrund. Die Gegnerschaft stellte vor allem die Kompliziertheit des neuen Verfahrens in den Vordergrund.

---

<sup>15</sup> vgl.: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19771204/det276.html>

<sup>16</sup> Durch das Problem der Verfassungsmässigkeit wurde, z.B., das doppelte «Ja» bei Gegenvorschlägen zu Initiativen nicht eingeführt. Nach dem damaligen Willen des Gesetzgebers benötigt eine solche Verfahrensänderung einen neuen Verfassungsartikel (Buser 1978:34), welcher später dann auch eingeführt wurde (vgl.: Kapitel «Gegenvorschlag »).

<sup>17</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19870405/det347.html>

### 1991

Zum zweiten Mal nach 1979<sup>18</sup> konnte sich das Volk zur Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre aussprechen. Die Kampagne verlief äusserst ruhig, und am 3. März stimmten Volk (72.8%) und alle Stände der Verfassungsänderung (Art. 74 Abs. 2 BV) zu<sup>19</sup>. Der positive Ausgang dieser Abstimmung liess auch die Zahl der Kantone, welche das Stimmrechtsalter in kantonalen Belangen noch nicht gesenkt hatten, rasch schrumpfen (Année politique suisse 1991: Stimm- und Wahlrecht).

### 1994

Auf den 15. November trat die revidierte Fassung des BPR in Kraft (AS 1994 2414). Diese kam durch eine Vielzahl parlamentarischer Vorstösse und vor allem durch den anhaltenden Druck auf die Behörden, welche an die Grenzen ihrer Kapazitäten stiessen, zustande (Botschaft 1993: 408). Es kam bei dieser Revision zu keinen grundlegenden Änderungen, da es mehr darum ging, die Verfahren bei Wahlen und Abstimmungen zu erleichtern, zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Die wichtigsten Neuerungen betreffen: die « voraussetzungslose Zulassung der brieflichen Stimmabgabe<sup>20</sup> ab Erhalt des Stimmmaterials » (Von Arx 1997: 15) und die Möglichkeit informatische Mittel zu Stimm- und Wahlauszählungen einzusetzen.

### 1997

Im Anschluss an die Botschaft des Bundesrates vom 1. September 1993 kam es zu einer zweiten Teilrevision des BPR (AS 1997 753). Auf den 1. April traten, unter anderem, neu in Kraft: eine Verlängerung der Referendumsfrist auf 100 Tage, die Verkürzung der Prüfungsfrist für Initiativen und die Pflicht, dass es innerhalb dieser Frist zur Abstimmung kommt.

Wie eingangs erwähnt, wurde die Spannbreite der direktdemokratischen Institutionen geringfügig erweitert, der Gebrauch dieser Institutionen mit der Erhöhung der Unterschriftenzahlen jedoch erschwert. Die Suche nach ausgewogenen Massnahmen scheint das

---

<sup>18</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19790218/det293.html>

<sup>19</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19910303/det369.html>

<sup>20</sup> Auslandschweizer konnten bereits seit dem 1. Juli 1992 von dieser Zulassung profitieren (Von Arx 1997: 20).

Handeln der Behörden, vor allem auch auf Gesetzesebene<sup>21</sup>, in entscheidender Weise beeinflusst zu haben. Obwohl ein Teil der politischen Elite eine Einschränkung der Volksrechte verlangt, um das politische System effizienter zu gestalten, scheint die tiefe Verwurzelung<sup>22</sup> dieser Institutionen im Volke keine tiefgreifenden Reformen zuzulassen. In diesem Sinne ist der Bundesrat auch bemüht, im Zuge der Totalrevision der Bundesverfassung, ein neues Gleichgewicht der Volksrechte herzustellen (Bundesrat 1995: 16).

Nach Kriesi (1995: pp. 88) sind die Auswirkungen von Initiative und Referendum auf das politische System sehr verschieden. Das Referendum kann am Ende des Entscheidungsprozesses ergriffen werden und ermöglicht so eine gezielte Opposition zu einem bestimmten Vorhaben. Die Initiative hingegen steht am Anfang eines solchen Prozesses und zwingt die Elite zu einem vorgebrachten Problem Stellung zu beziehen. Wie aus dieser Unterscheidung ersichtlich wird, haben nicht alle Institutionen den selben Stellenwert im Gesetzgebungsverfahren. Ich erachte es deshalb als sinnvoll, den Gebrauch der Volksrechte näher zu untersuchen, bevor ich mich kurz zu den wichtigsten Reformvorschlägen des Bundesrates äussern werde.

## VI. Gebrauch und Erfolg der Volksrechte

Für den Bundesrat (1995:13) steht «die Erneuerung der Volksrechte» im Rahmen der Totalrevision der Verfassung «im Vordergrund», da der «Reformbedarf ... hier dringend und sichtbar (sei)». Dies wird unter anderem dadurch verdeutlicht, dass fast «die Hälfte aller Volksvorlagen seit Bestehen des Bundesstaates aus den letzten 30 Jahren stammen (Bundesrat 1995: 15) und es daher «unverkennbar (sei), dass unsere Volksrechte ... mit den heutigen Anforderungen an ein modernes, handlungsfähiges und funktionsfähiges Staatswesen nicht mehr ganz im Einklang stehen. Es geht daher darum, die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit der Politik wieder herzustellen und die Volksrechte so auszugestalten, dass sie den Anforderungen an

---

<sup>21</sup> z.B.: In der jüngsten Gesetzesrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte wurde eine Verlängerung der Referendumsfrist beschlossen. Neu müssen in dieser Frist die Unterschriften aber auch schon beglaubigt sein.

<sup>22</sup> Anhand einer repräsentativen Umfrage sind über 70 % der Schweizer Bevölkerung den Instrumenten der direkten Demokratie positiv gegenübergestellt (Année politique suisse 1992)

ein modernes Staatswesen genügen. Das Ziel der Reform sei es, « im Rahmen eines Gesamtpaketes eine Neugewichtung und eine grössere Differenzierung des demokratischen Instrumentariums vorzunehmen » (Bundesrat 1995: 16).

Nachfolgend möchte ich mit einer Analyse des Gebrauches und der Erfolgsquote der institutionellen Typen das Argument des « dringenden und sichtbaren » Reformbedarfes näher untersuchen.

Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass etwa 60% aller Referenden obligatorischer Natur waren, was somit die insgesamt am meisten beanspruchte Institution war. Die Erfolgsquote war mit ungefähr 80 % sehr hoch<sup>23</sup>. Dies kann als eine starke Unterstützung der Elite gewertet werden. Ähnlich sieht es auch für das fakultative Referendum aus, wobei sowohl Erfolgsquote (60%) als auch Häufigkeit (40%) etwas kleiner sind als beim obligatorischen Referendum. Das Staatsvertragsreferendum spielt, absolut gesehen, nur eine untergeordnete Rolle, doch handelt es sich hierbei meist um Entscheide von weit grösserer Tragweite als bei den anderen Referendumsarten. Das wohl wichtigste Staatsvertragsreferendum der letzten Jahre, der EWR, ist erstaunlicherweise nicht unter eine der neuen Kategorien gefallen, sondern wurde dem Referendum « coutumier » unterstellt. Die Auswirkung der institutionellen Differenzierung vom Jahre 1977 sind so bis heute relativ bescheiden geblieben.

Da sich seit der Erhöhung der Unterschriftenzahl auch die dem fakultativen Referendum unterliegenden Beschlüsse mehr als verdoppelt haben, veränderte sich die Quote des Zustandekommens des fakultativen Referendums über die betrachtete Zeitspanne nur geringfügig (Sciarini und Trechsel 1996: pp. 212). Die Erfolgsquote scheint sich für die beiden wichtigsten institutionellen Referendumstypen ebenso auf einem relativ hohen Niveau zu stabilisieren. Die letzten dreissig Jahre waren daher durch eine fortwährende Stabilität gekennzeichnet, obgleich es, im Verhältnis zu früheren Jahren, zu einem intensiveren Gebrauch dieser Volksrechte gekommen ist.

---

<sup>23</sup> Die Erfolgsquote von 50 % für die obligatorischen Staatsvertragsverträge ist mit nur zwei Vorlagen nicht sehr aussagekräftig.

Tabelle 1: Referenden

Institutioneller Typus	Artikel BV	Anzahl (in %)	angenommen (in %)
Referendum		139 (100%)	99 (71%)
Verfassungsreferendum		80 (58%)	63 (78%)
obligatorisches (Totalrevision)	123 Abs.1	-	-
obligatorisches (Teilrevision)	123 Abs.1	71 (51%)	54 (76%)
obligatorisches (Bundesbeschlüsse)	89bis Abs.3	9 (6%)	9 (100%)
Gesetzesreferendum		55 (40%)	34 (62%)
fakultatives	89 Abs.2	42 (30%)	26 (62%)
fakultatives (Bundesbeschlüsse)	89 Abs.2	11 (8%)	6 (55%)
fakultatives (Bundesbeschlüsse)	89bis Abs.2	2 (1%)	2 (100%)
Staatsvertragsreferendum		4 (3%)	2 (50%)
obligatorisches	89 Abs.5	1 (1%)	-
obligatorisches (coutumier) <sup>24</sup>	ohne	2 (1%)	1 (50%)
fakultatives (Verträge)	89 Abs.3 lit.a	-	-
fakultatives (Organisationen)	89 Abs.3 lit.b	1 (1%)	1 (100%)
fakultatives (Rechtsvereinheitlichung)	89 Abs.3 lit.c	-	-
fakultatives (weitere Verträge)	89 Abs.4	-	-
Grundsatzreferendum		-	-
obligatorisches	120 Abs.1	-	-

<sup>24</sup> Die beiden Volksabstimmungen wurden offiziell nicht Art.89 Abs.5, sondern vom Bundesrat « freiwillig » dem obligatorischen Referendum unterstellt.



Tabelle 2: Initiativen

Institutioneller Typus	Artikel BV	Anzahl (in %)	angenommen (in %)
Initiativen		67	5 (7%)
Verfassungsinitiativen		67	5 (7%)
Totalrevision	120 Abs.1	-	-
Teilrevision (allgemein)	121 Abs.2	1	-
Teilrevision (formuliert)	121 Abs.2	66	5 (8%)

Traditionellerweise hat die Initiative auf eine Teilrevision der Verfassung nur wenig Chancen, in einer Volksabstimmung angenommen zu werden (Kriesi 1995: 107). Dies wird durch die von mir ausgewählte Zeitspanne eindrücklich illustriert (Tabelle 2), liegt die Erfolgsquote doch bei sehr bescheidenen 8 %. Wie bei den Referenden muss man auch hier die starke Zunahme des Gebrauches dieses Instrumentes festhalten. Interessant ist, dass alle fünf Annahmen nach der Erhöhung der Unterschriftenzahl im Jahre 1977 zu Stande kamen. Dies lässt den Eindruck erwecken, dass die Erschwerung des Verfahrens nur einen beschränkten Einfluss auf die politische Berechenbarkeit ausgeübt hat. Die Initiativenflut hat sicherlich zur vermehrten Beanspruchung des politischen Systems beigetragen, doch wäre es übertrieben, deshalb von einem Verlust der Kontrolle der Eliten zu sprechen. Folglich stelle ich auch hier eher die Stabilität als den Wandel in den Vordergrund.

Tabelle 3: Gegenvorschlag

Institutioneller Typus	Artikel BV	Anzahl (in %)	angenommen (in %)
Gegenvorschlag	121 Abs.6	17	11 (64%)

Das oben vorgebrachte Argument wird ebenfalls durch Tabelle 3 verdeutlicht. Zwei von drei Gegenvorschläge wurden von Volk und Ständen angenommen, was einer hohen Erfolgsquote der Elite entspricht. Die politischen Akteure sind zwar gezwungen, zu einer vorgebrachten Initiative Stellung zu beziehen, doch können sie diese, mit Hilfe des



Gegenvorschläges, gegebenenfalls zu ihrem Gutdünken ausarbeiten, was dann meistens vom Volk honoriert wird.

Nach der berühmten Theorie von Neidhart waren die direktdemokratischen Institutionen, insbesondere das fakultative Referendum, in entscheidender Weise für die Entstehung der Konkordanzdemokratie verantwortlich (Kriesi 1995: 89). Durch die Einbeziehung aller wichtigen politischen Parteien in die Exekutive werden bereits in der vorparlamentarischen Phase weitreichende Kompromisse ausgearbeitet, die darauf vom Parlament kaum noch verändert werden. In diesem Sinne schliesse ich die starke Zunahme des Gebrauches der Volksrechte, unter anderem, auf das Aufkommen von politischen Gruppierungen ausserhalb der vier Bundesratsparteien zurück. Das Problem, dass unsere Institutionen nicht mehr den Anforderungen eines modernen Staatswesens genügen, ist daher nur teilweise richtig. Die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit der Politik hängt ebenso mit dem tiefgreifenden, gesellschaftlichen Wandel zusammen, den die Schweiz in den letzten drei Jahrzehnten durchgemacht hat. Es besteht daher die Gefahr, dass man mit einer unilateralen Revision der Volksrechte, die Regierungskrise, die die Schweiz zur Zeit durchzieht, kaum wird lösen können.

## VII. Schlussfolgerungen

Unser demokratisches Instrumentarium wird sich unweigerlich den neuen gesellschaftlichen Gegebenheiten anpassen müssen. Wie Blaser (1997: 130) in seiner Analyse feststellte, wird diese Tatsache von allen wichtigen Interessenverbänden geteilt. Die angestrebte Neugewichtung der direktdemokratischen Institutionen kommt aber nicht um einen politischen Konsens herum, der mit vereinfachten Wahrheiten sicherlich nur schwer gefunden werden kann.

In den letzten 30 Jahren ist es in der Schweiz zu einem noch nie dagewesenen Aktivierungsprozess der Bevölkerung gekommen (Kobach 1994: 142). Der politische « Druck von unten » fand seinen Ursprung in den Wirtschaftskrisen der siebziger und neunziger Jahre, sowie den neuen sozialen Bewegungen und den spezifischen Interessenverbänden, die von den Eliten vernachlässigte Problematiken auf die Tagesordnung brachten.

Dieser Umstand erklärt den sprunghaften Anstieg von Initiativen und, in geringerem Masse, von fakultativen Referenden. Es wäre nun aber falsch zu behaupten, dass die politische Elite die Kontrolle über die wichtigsten Entscheidungsprozesse verloren hat. Durch den Aktivierungsprozess wurden zwar neue Themen aufgeworfen, und die Elite war gezwungen, zu diesen Stellung zu beziehen, doch kann auf Grund der hohen Erfolgsquoten für alle Institutionen weiterhin von einer starken Unterstützung der Behörden gesprochen werden. Diese Unterstützung hat sich, entgegen weitverbreiteter Meinungen, in den letzten 20 Jahren sogar noch verstärkt (Sciarini und Trechsel 1996: 226). Ausgewogene Massnahmen zur Einschränkung des Gebrauches der Volksrechte sollten daher, falls dies effektiv als notwendig empfunden wird, alle drei wichtigen Institutionen betreffen und sich nicht nur auf deren zwei beziehen, wie es der Bundesrat mit der Erhöhung der Unterschriftenzahlen vorschlägt.

Ein weiterer Aspekt dieser Diskussion betrifft die Konfliktualität, mit welcher die politische Elite ihre Entscheidungen fällt. Hug und Sciarini (1996: 262) halten zusammenfassend fest, dass das Parlament die Inkraftsetzung der legislativen Beschlüsse gewissermassen selber in den Händen hält. Werden diese nämlich mit einem konsensuellen Votum verabschiedet, kann das Plebiszit bis zu einem gewissen Punkt verhindert, oder zumindest dessen Ausgang beeinflusst werden. In den letzten dreissig Jahren hat sich die Konfliktualität im Parlament stetig intensiviert (Sciarini und Trechsel 1996: 217). Es ist folglich nicht erstaunlich, dass die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit der Politik abgenommen haben und das Staatswesen weniger handlungs- und funktionsfähig geworden ist. Die Vorschläge zur Einführung der Einheitsinitiative, die Möglichkeit mehrere, inhaltlich ähnliche, Vorlagen in einer Abstimmung zu unterbreiten und die Möglichkeit dem Referendum zwei alternative Vorschläge zu unterbreiten, versuchen berechtigterweise die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Staates zu verbessern. Auf den parlamentarischen Konsens dürften diese neuen Mittel allerdings nur geringen Einfluss haben, was die Politik deshalb kaum berechenbarer machen dürfte.

Mit zwei Vorlagen - der « ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Verankerung des ... Grundsatzes, dass Völkerrecht dem entgegenstehenden Landesrecht vorgeht », und dem Ausbau des fakultativen Staatsvertragsreferendums - versucht der Bundesrat (1995: 18) seine aussenpolitische Glaubwürdigkeit, in einem sich rasch wandelnden Umfeld, zu stärken. Dies geschieht in diesem Falle

ausschliesslich zu Lasten des fakultativen Gesetzesreferendums, da sich das Volk mit der neuen Institution nicht mehr zu den zu übernehmenden Gesetzen eines Staatsvertrages würde äussern können. In diesem Sinne muss man hier von einer Einschränkung und nicht von einem Ausbau der Volksrechte sprechen. Es bleibt in Frage gestellt, ob man mit so einem Eingriff in das Mitspracherecht des Volkes auch die innenpolitische Glaubwürdigkeit wieder aufbauen können.

Das Gesetzgebungsverfahren zeigte in den letzten Jahren immer deutlicher die Tendenz, nur noch die groben Umrisse zu fixieren und die inhaltliche Ausführung unteren Akteuren und Normen zu überlassen (Delley 1994: 90). Gerade bei dieser Entwicklung kommt der Rolle der direkten Demokratie als Regulator aber eine entscheidende Bedeutung zu (Papadopoulos 1994: 20). Nach Delley (1994: 88) wirkt sich ein durch die Mechanismen der direkten Demokratie legitimierter Entscheid des Parlamentes durch ein effizienteres Inkraftsetzen des Vorhabens aus, was schliesslich die wichtigste Etappe im Gesetzgebungsverfahren darstellt. Die Reformvorschläge des Bundesrates täuschen sich daher grösstenteils in der Perspektive bezüglich des Problem der Funktions- und Handlungsfähigkeit des heutigen Staatswesens. Die dominierende Tendenz, dem Volke vermehrt Volksrechte zu entziehen, um die Entscheidungsgewalt immer deutlicher in den Händen der politischen Elite zu konzentrieren<sup>25</sup>, wird dem modernen Staatswesen auf die Dauer deshalb wohl nicht den erhofften Dienst erweisen.

---

<sup>25</sup> Der Vorschlag zur Einführung des fakultativen Verwaltungs- und Finanzreferendums spiegelt in gewisser Weise diese Tendenz wieder (Blaser 1997: 120).

## VIII. Bibliographie

AMSTAD Eduard, "Referendum und Initiative", in: *Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen*, Neue Reihe, Band 13, St. Gallen, 1978, pp. 91-116.

ANNEE POLITIQUE SUISSE/SCHWEIZER POLITIK, éd. par le Centre de recherche de politique suisse à l'Université de Berne / hrsg. vom Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, 1966-1996.

AUBERT Jean-François, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, 2e édition, Lausanne, Payot éd., 1983.

AUER Andreas, "Le référendum populaire: leçons d'histoire et perspectives d'avenir", in: *Plädoyer*, St. Gallen, 1991, n° 2, pp. 54-60.

BLASER Jeremias, *Les réformes des droits populaires en Suisse*, Mémoire de maîtrise en Sciences politiques, Institut d'études politiques et internationales, Université de Lausanne, 1997.

BUNDESRAT, *Reform der Bundesverfassung: Erläuterungen zum Verfassungsentwurf*, Bern, 1995.

BUSER Walter, "Das Bundesgesetz über die politischen Rechte im Rahmen der Neuordnung der Volksrechte im Bund", in: *Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen*, Neue Reihe, Band 13, St. Gallen, 1978, pp. 15-37.

DELLEY Jean-Daniel, "L'actualité de la démocratie directe", in: *Présent et avenir de la démocratie directe*, sous la direction de Yannis Papadopoulos, Georg Editeur SA, Genève, 1994, pp. 84-92.

GRISEL Etienne, *Initiative et référendum populaires*, Stämpfli Editions SA, Berne, 1997.

HUG Simon und Pascal Sciarini (eds.), *La réforme des institutions*, Numéro thématique de la Revue suisse de science politique, vol. 2, issue 2, 1996.

KÖLZ Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Verlag Stämpfli+Cie. AG, Bern, 1992.

KOBACH Kris W., "Switzerland", in: *Referendums around the world : the growing use of direct democracy*, ed. by David Butler and Austin Ranney, Macmillan, Hampshire, 1994, pp. 98-153.

KOBACH Kris William, *The referendum: direct democracy in Switzerland*, Aldershot, Brookfield, USA, Dartmouth éd., 1993.

KRIESI Hanspeter, *Le système politique suisse*, Paris, Economica éd., 1995.

PAPADOPOULOS Yannis, "Le point sur la démocratie directe", in: *Présent et avenir de la démocratie directe*, sous la direction de Yannis Papadopoulos, Georg Editeur SA, Genève, 1994, pp. 13-30.

SCIARINI Pascal und Alexandre H. TRECHSEL, "Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?", in: *Revue suisse de science politique*, vol. 2, issue 2, 1996, pp. 201-232.

TRECHSEL Alexandre H. und Hanspeter KRIESI, "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system", in: GALLAGHER Michael; ULERI Piervincenzo, *The referendum experience in europe*, London/New-York, MacMillan/StJames éd., 1996, pp. 185-208.

VON ARX Nicolas, *Die briefliche Stimmabgabe*, Diplôme d'études supérieures, C2D, Université de Genève, 1997.